



国家税务总局教育中心
湖 南 大 学

远 程 教 育 教 材

财 政 学

主 编/张 馨 副主编/杨志勇 王道树

CAIZHENGXUE



人 民 教 育 出 版 社



国家税务总局教育中心
湖南大学

远程教育教材

财 政 学

► 主 编/张 馨 副主编/杨志勇 王道树

CAIZHENGXUE



人 民 出 版 社

策划编辑:李春生

责任编辑:魏海源 郑海燕

图书在版编目(CIP)数据

财政学/张馨主编.

-北京:人民出版社,2002.2

ISBN 7-01-003592-X

I.财… II.张… III.财政学 IV.F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 008351 号

财 政 学

CAIZHENG XUE

主编 张馨 副主编 杨志勇 王道树

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京通州区电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 2 月第 1 版 2002 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:15.75

字数:335 千字 印数:1-5000 册

ISBN 7-01-003592-X/F·812 定价:25.00 元

编 审 说 明

为提高税务系统公务员队伍的综合素质，国家税务总局教育中心与湖南大学合作，在全国税务系统开展了远程学历教育。为保证教学质量，提高教学水平，国家税务总局教育中心组织北京大学、厦门大学、中南财经大学、国家会计学院和国家税务总局的专家、教授编写了《国家税收》、《税法学》、《中国税制》、《税务管理学》、《财政学》、《财务会计学》、《成本会计学》、《经济法》、《西方经济学》等教材。

《财政学》由厦门大学教授、博士生导师张馨主编，中国人民大学教授、博士生导师高培勇主审，并经国家税务总局教材编审委员会审定通过。书中如有不妥之处，敬请批评指正，以便再版时修订。

国家税务总局教材编审委员会

2002 年 1 月

目 录

1 导论	1
1.1 财政概述	1
1.1.1 政府分配活动	1
1.1.2 财政的基本构成要素	4
1.2 财政的历史考察	9
1.2.1 自然经济与家计财政	9
1.2.2 市场经济与公共财政	11
1.2.3 计划经济与国家财政	14
1.3 公共财政的基本特征	21
1.3.1 弥补市场失效	22
1.3.2 提供“一视同仁”的服务	27
1.3.3 非市场营利性	32
1.3.4 法治化的财政	35
1.4 本章小结	38
参考文献	39
2 公共财政职能	40
2.1 混合经济	40
2.2 效率职能	44
2.2.1 把握公共产品个人偏好的困难	44
2.2.2 公共配置的效率条件	45
2.2.3 公共配置的范围	48

2.3	公平职能	50
2.3.1	它仅指社会公平问题	51
2.3.2	公共财政如何履行公平职能	52
2.4	稳定职能	55
2.5	三种职能的关系	56
2.5.1	三种职能的关系	56
2.5.2	公共财政职能的历史演变	58
2.6	本章小结	59
	参考文献	61
3	公共选择论	62
3.1	公共选择论	62
3.1.1	基本内容	62
3.1.2	公共选择论的发展	64
3.2	直接民主制下的公共选择	66
3.2.1	阿罗不可能定理	66
3.2.2	中间投票人定理	68
3.3	代议制下的公共选择	69
3.3.1	政治家行为	69
3.3.2	官僚行为	71
3.3.3	公众行为	73
3.3.4	利益集团行为	75
3.4	公共财政与公共选择	77
3.4.1	公共支出与公共选择	77
3.4.2	公共收入与公共选择	80
3.5	本章小结	81
	参考文献	81

4 公共支出论	83
4.1 公共支出原则.....	83
4.1.1 公共支出的意义.....	83
4.1.2 公共支出的原则.....	85
4.2 公共支出分类.....	90
4.2.1 按与市场关系分类.....	90
4.2.2 按政府职能分类.....	92
4.2.3 其他分类方式.....	95
4.3 社会成本效益分析法.....	96
4.4 公共支出规模.....	99
4.4.1 公共支出规模.....	99
4.4.2 公共支出增长趋势	100
4.5 本章小结	102
参考文献.....	104
5 购买性支出	105
5.1 行政支出与国防支出	105
5.1.1 我国行政支出的主要内容	105
5.1.2 我国国防支出的主要内容	106
5.2 科教文卫等项支出	107
5.2.1 科教文卫支出的意义	107
5.2.2 我国科教文卫支出的主要内容	108
5.2.3 工交商农等部门事业费支出	109
5.3 投资性支出	111
5.3.1 投资性支出的主要内容	111
5.3.2 我国财政的投资性支出	113
5.4 政府采购制度	124

5.4.1 政府采购制度的主要内容	125
5.4.2 我国的政府采购制度	127
5.5 本章小结	131
参考文献	132
6 转移性支出	134
6.1 社会保障支出	134
6.1.1 社会保障的主要内容	134
6.1.2 财政与社会保障	137
6.2 财政与我国的社会保险	140
6.2.1 我国的社会保险制度	140
6.2.2 财政与我国的社会保险	149
6.3 财政与我国的社会福利	152
6.3.1 我国的社会福利制度	152
6.3.2 财政与我国的社会福利	157
6.4 财政补贴	158
6.4.1 财政补贴的经济分析	158
6.4.2 我国的财政补贴	162
6.5 其他转移性支出	165
6.5.1 外援支出	165
6.5.2 债务支出	165
6.5.3 其他支出	166
6.6 本章小结	166
参考文献	167
7 税收理论	168
7.1 税收概论	168
7.1.1 税收的概念	168

7.1.2 税收的性质及其形式特征	169
7.1.3 税收制度要素	171
7.2 税收原则	177
7.2.1 效率原则	178
7.2.2 公平原则	184
7.2.3 稳定原则	188
7.2.4 财政原则	189
7.3 税负转嫁与归宿	191
7.3.1 税收负担	191
7.3.2 税负转嫁与归宿	193
7.3.3 税收转嫁与供需弹性	197
7.4 最优税收理论	206
7.4.1 最优税收理论概述	206
7.4.2 最优商品课税	207
7.4.3 最优所得课税	211
7.4.4 最优税制结构	212
7.5 本章小结	213
参考文献	216
8 税收制度	217
8.1 我国税收制度沿革	217
8.1.1 我国税收制度的建立	217
8.1.2 1958 年的税制改革	218
8.1.3 1973 年的税制改革	219
8.1.4 1979~1993 年的税制改革	220
8.1.5 1994 年的税制改革	221
8.2 商品劳务税	222

8.2.1	商品劳务税概述	223
8.2.2	增值税	224
8.2.3	消费税	231
8.2.4	营业税	232
8.2.5	关税	234
8.3	所得税	237
8.3.1	所得税概述	238
8.3.2	个人所得税	241
8.3.3	企业所得税	244
8.3.4	外商投资企业和外国企业所得税	247
8.4	其他税收	248
8.4.1	农业税收	248
8.4.2	财产类税收	250
8.4.3	其他类税收	254
8.5	国际税收关系	257
8.5.1	国际税收概述	258
8.5.2	税收管辖权	258
8.5.3	国际重复征税及其避免	259
8.5.4	国际避税与有害税收竞争	263
8.6	本章小结	264
	参考文献	265
9	国有经济收入	267
9.1	国有资产收入的形式	267
9.1.1	国有资产的概念	267
9.1.2	国有资产的分类	269
9.1.3	国有资产收入	270

9.1.4 国有资产收入的形式	271
9.2 国有企业利润分配制度	272
9.2.1 利润全额上缴	273
9.2.2 企业基金制	274
9.2.3 利润留成制	275
9.2.4 盈亏包干制度	276
9.2.5 利改税	277
9.2.6 含税利润承包制	278
9.2.7 税利分流	279
9.3 国有经济改革与国有资本收入	282
9.3.1 国有经济战略性改组	282
9.3.2 市场经济下的国有经济收入	287
9.4 本章小结	290
参考文献	291
10 政府收费	292
10.1 政府收费原理	292
10.1.1 政府收费的性质	292
10.1.2 政府收费的作用	299
10.1.3 政府收费的标准	301
10.2 我国的政府收费与税费改革	304
10.2.1 我国政府收费	305
10.2.2 我国的税费改革	310
10.3 其他财政收入	317
10.4 本章小结	318
参考文献	320
11 公债	322

11.1	公债概述	322
11.1.1	公债含义	322
11.1.2	公债产生与发展	323
11.1.3	公债作用	328
11.1.4	公债负担	330
11.2	公债理论的发展	331
11.2.1	公债的利弊之争	331
11.2.2	李嘉图等价定理	335
11.3	公债制度	339
11.3.1	公债种类与结构	339
11.3.2	公债发行与偿还	344
11.3.3	公债市场	349
11.4	国外公债	357
11.4.1	国外公债作用	358
11.4.2	国外公债的种类与结构	359
11.5	本章小结	365
	参考文献	367
12	政府预算	368
12.1	政府预算概述	368
12.1.1	政府预算及其特点	369
12.1.2	政府预算的形成	370
12.1.3	政府预算的平衡与赤字	373
12.2	政府预算的种类	376
12.2.1	政府预算体系	376
12.2.2	单式预算与复式预算	385
12.3	政府预算的编制、执行与决算	387

12.3.1	政府预算的编制	387
12.3.2	政府预算的执行	389
12.3.3	政府预算的调整	392
12.3.4	政府决算	393
12.4	我国的政府预算改革	395
12.4.1	我国政府预算的演变过程	395
12.4.2	部门预算改革与国库集中收付制度	399
12.4.3	部门预算进一步改革	404
12.5	本章小结	406
	参考文献	408
13	财政政策	409
13.1	财政政策概述	409
13.1.1	财政政策目标	410
13.1.2	财政政策手段	412
13.1.3	财政政策乘数	414
13.1.4	财政政策类型	419
13.2	财政政策与货币政策、公债政策的配合	422
13.2.1	财政政策与货币政策	422
13.2.2	财政政策与公债政策	425
13.3	我国的财政政策	428
13.3.1	计划经济时期的财政平衡政策	428
13.3.2	体制转轨时期的财政赤字	431
13.3.3	“积极的财政政策”	434
13.4	本章小结	436
	参考文献	437
14	财政体制	439

14.1	财政体制涵义·····	439
14.2	财政体制的类型·····	441
14.2.1	统收统支体制·····	441
14.2.2	统一领导、分级管理体制·····	441
14.2.3	财政包干体制·····	442
14.2.4	分税制的分级财政体制·····	443
14.3	我国财政体制的发展演变·····	444
14.3.1	1980 年以前的财政体制 ·····	444
14.3.2	1980~1993 年的财政体制改革 ·····	446
14.4	财政联邦主义理论·····	451
14.4.1	财政支出责任的区分·····	452
14.4.2	财政收入权限的划分·····	459
14.4.3	政府间的转移支付·····	463
14.5	我国财政体制改革走向分析·····	466
14.5.1	1994 年的“分税制”改革 ·····	467
14.5.2	现行体制的缺陷与改革思路·····	471
14.6	本章小结·····	481
	参考文献·····	482
	后记·····	483

1 导 论

本章将对“财政”和“公共财政”等问题作一基本的介绍。

1.1 财政概述

“财政”一词，对于许多人来说是耳熟能详的。但如果要人们解答“什么是财政？”“为什么要有财政？”“公共财政是否就是财政？”等问题，恐怕能够准确或较为准确地回答的人就为数不多了。在这一章，我们将向学生们解答这些问题。本节将着重解决“什么是财政？”这一问题。

1.1.1 政府分配活动

在我们的日常生活中，充满着各种政府收支活动现象。

一方面，我们的日常活动，从平头老百姓的生活小事到惊天动地的国家大事，大量地是依靠政府提供的财力来举办或维持运转的。譬如：

- * 某县财政局拨出一笔款项 50 万元，用于某小学教室的建造；

- * 某省财政厅拨出一笔款项 1 000 万元，用于省立医院的医疗设施购置；

- * 某市一座投资 20 余亿元的桥梁竣工剪彩交付使用，其资金来源中包括了 10 余亿元的政府直接拨款；

- * 中央政府宣布全国增加工资，其中各级政府预算需

要为行政事业单位人员工资的增加，每年多拨付数百亿元的支出；

- * 为了提高我国高校的教育水准，几年内政府将向国内若干所著名高校重点投入数十亿元，其中中央政府出资若干，相关省出资若干，相关市出资若干，等等；

- * 1998 年由于实行积极的财政政策，政府增加支出 1 000 亿元，主要用于扩大基础设施投资；

- * 每年中央政府预算安排并拨付用于国防建设的支出数额以百亿元计；

- * 大江大河的防洪设施和治理工作，每年也需要政府拨付巨款；

- * 每年各级政府其中主要是地方政府都要安排和拨付大笔钱款用于公检法部门，以维护社会治安；

- *

另一方面，人们的各种活动，又必须向政府缴纳各种税收费用。这些税费收入就成为各级政府用于各项活动的经费来源。譬如：

- * 某企业到当地的国税局或地税局去缴纳一笔税款；

- * 某单位在发放工资时，依据个人所得税有关规定代扣了若干数额的钱款，用于缴纳个人所得税，转交当地税务局；

- * 某人申办身份证，支付了若干费用；

- * 在申请加入 WTO 的过程中，我国政府几次降低了关税税率；

- * 近年来我国政府一直在进行政府收费制度的改革；

- * 中央政府每年发行数以百亿元计的国债，用以弥补

当年的财政赤字；

* 1998 年为了实行积极的财政政策，我国政府增发了 1 000 亿元的国债；

* 某人购买了中央政府发行的国债数千元；

*

这些活动，都是财政活动。

对于现代社会来说，政府是不可或缺的。离开了政府提供的各种服务，整个社会经济是无法正常运转的。上述提到的种种现象，只是现代政府活动极其小的一个组成部分而已。所有的政府活动，都或多或少地需要财力的支持，都伴随着一定量的财力的安排使用。由于现代政府所具有的庞大规模，众多的机构，承担了大量的职责和任务，决定了政府通过自身的收入和支出所支配与安排使用的国内生产总值（GDP）或国民生产总值（GNP）的份额是很大的，如西欧、北欧政府所占用的 GDP 甚至达到 40%、50% 以上。

所有这些活动，都表现为政府安排各种支出和取得各项收入，或者说它们都是国家或政府分配活动的具体表现。由此可知，透过纷繁复杂的政府支出、税收、政府收费、公债等种种现象，其反映出的这类活动的本质，就是政府分配。

如同世间所有事物一样，只要它存在着，人们为了把握它和了解它，就必须给它取一个名字，或者说都必须用一个概念或名词去界定它。对于政府分配活动这么一类广泛存在并发挥重大作用的活动现象更是如此。“财政”这一名词，就是人们用以概括各种政府分配活动的概念。

然而，“财政”这一名词并不是自古就有的，更不是由某一个先知先哲预先设定好的。在人类社会的发展史上，政府